

工程“低价中标”引发安全问题的探讨 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/457/2021_2022__E5_B7_A5_E7_A8_8B_E2_80_9C_E4_c62_457916.htm 目前，倡导所谓的“低价中标”并不是绝对的最低价，按照市场规律，最低价也应该高于成本价。这是我国的《招标投标法》中早就明确指出的：最低价不应低于成本价。为什么现行的水利水电工程“低价中标”成为一个热点问题在业界已引起广泛的讨论和争议呢？宏观上，“低价中标”它对国民经济发展确实起到了一定的促进作用。首先，减少了国家对基础建设的投入，节省了资金；其次，它改变了水利水电工程建设投资大、工期长、见效慢的局面，有利于对水资源的进一步开发和利用；第三，增强了建设投资方的信心。从整体来看“低价中标”的出现符合经济规律的发展，符合当前国民经济发展的要求，所以说，“低价中标”的出现和存在具有必然性。微观上，“低价中标”对工程建设有一定的促进作用，这主要反映在施工方通过挖潜增效，大大缩短了建设周期，提高了工程质量，使投资方达到了高速度、高质量、高效率、低成本，即“三高一低”的目标要求。但“低价中标”又是施工方在日益激烈的市场竞争中，为求生存、图发展，施工企业迫不得已才采取低价竞标以赢得工程项目。1、合理的“低价中标”是将来建筑市场发展趋势和政策走向。1.1现行的“低价中标”与法不符。现实事例表明，日前市场对“低价中标”的认识和某些地区的做法存在着极大的误区。不但有悖国情，而且违反我国现行法律。从《招标投标法》的立法宗旨和目的来理解，虽然有通过竞争方式提高投资效益的立法思想

，但可以肯定丝毫没有通过招投标使招标人单方降低造价、提高单方投资效益的意图，更不存在工程造价越低越好的概念。该法的立法宗旨和目的非常明确地强调：通过竞争方式规范招投标活动，提高投资效益，保证项目质量，保护国家、社会公共利益和招投标双方当事人合法权益。一味地追求低于成本价的“低价中标”显然忽略这些立法目的。1.2“低价中标”不符合目前我国的市场现状。一方面，我国目前市场经济发展水平与国外相比存在很大差距，市场竞争尚停留在低水平，大多数施工企业只能组织施工总承包，通过提高总承包管理降低造价的空间并不大。在这种情况下，提倡“低价中标”往往引发工程质量事故、工程安全事故和工程安全设施投入减少引发的安全隐患或安全事故；另一方面，无论从立法层面，还是技术层面看，我们尚未根本解决什么是成本价，怎样判定投标报价过低等关键问题。因此，实践中极易引发低于成本的恶性竞争。1.3提倡合理的“低价中标”是发展趋势。什么是合理的价位究竟如何确定？从目前实践看还没有明确的条例和标准，这必然造成招投标过程中的随意性，产生许多负面影响。首先是质量隐患问题。有的施工单位为了追求利润或不出现较大亏损，不惜偷工减料以降低工程成本，从而影响工程质量，“豆腐渣”工程就是其具体表现；其次，低价中标造成施工企业经营困难，影响了企业的发展。近几年大部分施工企业对科技创新的投入逐年减少，有的施工单位多年拿不出一项科研成果。并非企业不重视科学技术的进步，而是无力投入大量的资金进行科技创新；第三是企业安全信誉受到影响。国有企业“低价中标”工程难以养活自己的队伍，多数采取“转包”形式。由于实行的

是以包代管，分包商在安全投入方向选择上存在投机心理，重眼前利益，能省则省，该投入的也没投入到位，一旦发生安全责任事故，中标单位必须承担安全主体责任。1.4现行与招投标相关法规和制度有待完善。我国1998年制定的《建筑法》重点是调整、约束承包商的，对建设单位（业主）的监管力度不够，特别是如何规范业主的条款和关于招投标等方面有待完善。法规中还有个需要探讨的问题，就是有没有必要对政府工程、社会工程、私人工程实施分类监管，着重把政府投资工程管好、管到位、管出成效；对社会工程和私人工程抓住主要环节进行监管，其他放开。尤其是一些重要环节，如加强工程质量和施工安全的管理、环境保护、整治违法转包、违法分包问题。这是行业内一个十分突出的问题，也是引发其他问题的根源。

2、市场呼唤“低价中标”

招投标方法亟待完善。

2.1当前，建筑行业市场招投标常采用的评价方式主要有两种：一种是综合评价法；另一种是经评审的低价中标法。综合评价法原本是通过考虑造价、管理、质量、信誉等因素来综合评价，以确定最优承包商的办法。实践中，为了避免操作人员及评委的主观因素而导致不公正行为的出现，招标方在许多项目上取消了定性评价的内容，或仅规定了机械的核对内容。该办法逐步沦为与抽签或摇奖无异的结果。而经评审的低价中标法，由于无法对造价的合理性进行评价，只能以低价作为主观依据，出现了投标不理性、中标后难以监管，所以才造成“半拉子工程”、“钓鱼工程”以及“低价中标，高价结算”等现象。

2.2“低价中标”不能实现“双赢”。实行“低价中标”以来，从表面上看工程造价确实降低百分比，投资业主得到实惠。但站在施工

方角度评论，随之而来的是市场恶性竞争加剧，买标、卖标、围标、串标等扰乱市场行为时有发生，工程优良率明显下降，安全死亡事故上升，工程债务、劳资纠纷不断加剧等问题。有很大比例的施工企业以最低价中标后，由于受到建材价涨和拖欠工程款这两大因素影响，真是到了举步维艰的地步，给施工企业带来员工下岗、专业技术人员外流严重等影响。

2.3 “低价中标”容易引发其他问题。曾有一种理论说法，工程低价中标后，承包商可以通过标后管理来避免工程质量、施工工期、施工安全与文明施工等诸多方面可能出现的问题。但在现实施工中，标后管理是很难抓出成效的，且管理成本居高不下。目前为何在建筑市场、建筑工地有地条钢、过期水泥、劣质的水、电配件、不合格的砖和劣质的铝合金型材的买卖市场？原因很简单，因为这是一种经济规律：施工企业低价中标后，必须采取多种途径降低成本，有的就靠偷工减料来平衡“低价中标”带来的成本缺口。如果这种现象普遍了，市场监管部门又能奈何？另外，随着最低价中标在施工招标的蔓延，设计最低价、勘探最低价、监理最低价也相继产生。施工现场的监理人员也将被一减再减，有的一个监理人员管几个项目，并出现监理人员同情或默许偷工减料的这种不正常情况发生。这种状况继续下去，怎能保证工程不出安全事故。

2.4 “低价中标”致使水利水电建筑市场潜伏着危机。以川西南某水电站工程为例，该工程为流域开发建设规划“一库五级”五个梯级电站中，自上而下的第四级，被推荐为首期开发的中型水电站。由于看中流域开发前景，四家中标施工方均为国家总承包施工一级以上企业。工程初期，各施工单位为树立企业形象和创工程信誉，加之有

工程局（集团）总部在资金上的大力支持，四个项目部相继展开了比质量、比进度、比安全文明施工为主要内容的竞赛活动。好景不长，仅有一年多的时间，工程工期尚未过半，“低价中标”的弊端就暴露无遗。

2.4.1 资金周转困难。

工程质量要求成为“精品工程”，即要保证资金又要确保质量，以最低价格去完成这一项工程，这无疑给了施工方出了一个极大难题。为履约合同工期，多数施工方把自己队伍无法接受的工程单价，分包给当地小施工队伍，乃至“包工头”。为什么私营企业在报价上有绝对的优势？私营企业主多在“无工程肯定会死、有工程也许会活”观念的驱使下，以低报价作为找工程的唯一筹码。由于不切实际地冒险以低于成本价格承揽到本身无能力承担的工程，这就为以后减少工程安全设施投入、偷工减料、克扣或拖欠民工工资埋下隐患。

2.4.2 恶性循环是“低价中标”的必然结果。

工程单价在很大程度上决定着施工行为，合理的工程造价是施工企业的生命线，当承包人所揽的工程难以盈利甚至亏本时，它的第一个反映就是如何降低成本，千方百计挽回损失。在购买材料时，钻清单和合同的漏洞尽量选用次品或劣质产品；在施工时不按施工规范操作，减少材料、人工、机械的投入；在人力投入上，尽量使用廉价劳动力（未经培训或技术等级低的工人）；加上“包工头”后期本身也到了资不抵债困境，任意克扣和拖欠民工工资的现象时有发生。随着时间的推移，这样的“隐患”数量和爆发力会越来越大，总有一天会产生多米诺骨牌效应，会波及安全生产、工程质量、社会治安多个领域。这一系列问题将会增加社会的不安定因素，对经济社会的健康发展极为不利。如仅在2005年6月，某项目部的民工

因工资被“包工头”拖欠发生两起集体上访和堵塞交通事件。

3、找准“低价中标”的症结，尽快建立健全符合我国国情，具有社会主义特色的招投标法。

3.1确定高于成本价是关键。

目前“低价中法”正处在推行和探索阶段，如果除开人为因素在所谓“资格预审”阶段玩“猫腻”的话，其中最重要一条就是所谓的成本价确定。鉴于评标专家的层次不一，很容易违背该评标方法的意愿。因为目前的企业定额并没有普遍建立，市场定价还在摸索阶段，投标方报价后，究竟该工程能有多少利润，有多少编标和评标的专家能科学合理的说清。作为企业，是以本企业的施工设备、施工方法和工效定额和实际管理费用计算投标价。作为业主，则是采用当地常用的，比较先进的施工设备和施工方法和经实践证实的比较先进的工效定额为依据计算造价作为标底，或者只是比照类似工程的价格资料编制投资额，而不编标底。由于各企业实力不同，管理水平不同，各企业投标价差异比较大，有时甚至很悬殊。业主通过审核投标资料，分析是否合理可靠，从中选出既合理可靠，又比较低的标价作为中标单位，标底也仅能作为投资和评标参考。

3.2如何判定合理的标价。

合理的标价因地区和项目实施的具体条件而异。其内容应包括：适合该地区的自然条件、市场条件（工程承包市场、材料设备市场和劳动力市场等状况）。反映当地施工力量（含可能的的外来力量）的能力和管理水平和市场价格水平；符合工程标准和质量要求，保证必要的施工条件，从而保证达到工程质量标准；符合工期要求。如在合理工期之内，不用正常标价；需要适当提前完工，应考虑相应的补偿；合理的标价应使承包商能按期按质按量完成既定施工任务的同时，获得一

定的利润，使企业得以继续发展。只有通过积累和分析实践资料，交考虑变化情况（工程内容、市场、价格等的变化），才能得出合理的标价。3.3应把合理低价中标法作为当前我国国情的选择。合理低价中标法是在各投标人满足招标文件实质性要求的前提下，经专家参考招标人标底，并对各投标报价与基准价进行对照评审，择优选择合理低价投标人为中标候选人的评标法。合理低价中标有别于“最低价中标”的主要特点是：合理的低价。在通常情况下，可以取各投标人投标报价的平均价为基准价（废标除外），便于招标人控制在招标活动全过程中无论投标人以何种方式（或许是按施工图预算下降一定百分比，或许是按企业定额报的价）报价，均以基准价为对比价；在评标中结合招标文件所公示的实质性要求，对投标人进行综合评估和审定，择优选择投标人。

3.4实行一票否决制。在“低价中标”招投标时，凡出现总价优惠或让利的，对人工工资、机械台班费用、材料价格投标书中均应列出清单，以备竣工结算审价。在投标报价评审中，不仅要评总价，还要评单价，尽可能减少企业不均衡报价影响；对安全施工费、职工社会保险等费用按规定足额保证，切实保证工人利益。对低于成本报价的，实行投标价格低于成本的一票否决制。

3.5制订成本管理办法和实施细则。在标书合同中进行分析、分解，确定目标成本、目标利润和项目费用标准。严格控制经费开支，并在经营、质量、安全、设备等5个方面有年度或阶段目标考核责任书，量化责任，细化考核指标，硬化监管、考核、奖惩依据。加大施工过程中的成本控制，以及工程施工过程中材料的消耗、人工费和机械使用成本。

3.6经评审的最低价中标法，应引入索赔制。承

包商在争取工程业务时，已经是利润的最小化了，在实际施工中不确定因素还很多，施工企业承担的压力非常大，业主和施工企业在法律上是平等的合同履行关系，但就目前建筑市场状况，施工企业处于弱势地位始终是存在的，所以必须引入索赔制度，来有效保证履行合同的双方在最大程度上做到公平履约；只要业主有违反合同约定，就得理赔；重视合同的变更索赔工作，这是施工企业一个重要的利润增长点，也是维护企业利益的必要手段。

3.7建立诚信体系，把投标人的诚信度作为评标依据之一。

从投标人的资质信誉和履约能力两方面入手，要建立诚信体系，将企业的注册资本金、固定资产的情况作为企业履行合同的能力加于考核。同时，对企业依法履行合同，依法纳税，良好的银行信用，建设优良工程，做好安全生产、社会治安综合治理、文明施工和依法支付农民工工资等，作为施工方的资信考核，设定科学有效的评判尺度，严格资格预审制度，防止资格预审流于形式。

在最低价中标法的评标过程中，把投标人的诚信度作为评标的一个重要部分，把没有诚信的投标人直接拒之于竞争者行列之外，把工程交给真正有诚信的合理最低价中标人。要实行履行保证金制度，以市场的手段，利用银行对工程实行风险担保，对可能出现重大安全事故的工程项目实行强制性保险。施工企业通过创建精品工程，树立企业的社会信誉和形象，发挥企业地域优势，加强投标力度，在同流域承建多个工程项目，对企业有限的资源配置十分有利。企业能够形成首尾呼应，相互支持，互为依托的发展格局，以规模效益消减“低价中标”带来的不利因素。

3.8借鉴和推广部分地区一些好的经验。

如沿海有的地方实行新的评标、定标办法，即

采用最低价和合理低价平均值评标办法，最大的优点是对一般的工程不进行技术标评审，减少了人为因素对招标的影响，只评商务标的工程量清单，使评标公正、合理、快捷，有利于节约国家财政投资和廉政建设，并在一定程度上防止恶性竞争和围标串标，又使中标价格比较合理。对于技术复杂、施工难度大的大型工程使用综合中标法，则有利于选择优秀企业承接工程。3.9严格执行建设部“新规”，确保安全投入。今后凡实行合理低价中标的工程，必须重视安全工作投入资金不足，严重影响建筑业安全生产工作的问題。必须认真执行建设部颁布，从2005年9月1日起施行的《建筑工程安全防护、文明施工措施费用及使用管理规定》。并按此规定明确：建筑工程安全防护、文明施工措施费用是由《建筑安装工程费用项目组成》中措施费所含的文明施工费、环境保护费、临时设施费、安全施工费组成，保证专款专用。

3.10加强市场综合监管力度。建设行政主管部门应当按照现行标准规范对施工现场安全防护、文明施工措施落实情况进行监督检查，并对建设单位支付及施工单位使用安全防护、文明施工措施费用情况进行监督。建设单位、设计单位在编制工程概（预）算时，应当依据工程所在地工程造价管理机构测定的相应费率，合理确定工程安全防护、文明施工措施费。建设单位申请领取建筑工程施工许可证时，未提交施工合同中约定的安全防护、文明施工措施费用支付计划作为保证工程安全的具体措施的，建设行政主管部门将不予核发施工许可证。建设单位应当按照管理规定及合同约定及时向施工单位支付安全防护、文明施工措施费，并督促施工企业落实安全防护、文明施工措施。施工单位应当确保安全防护、文

明施工措施费专款专用，在财务管理中单独列出安全防护、文明施工措施项目费用清单备查。工程总承包单位对建筑工程安全防护、文明施工措施费用的使用负总责。工程监理单位应当对施工单位落实安全防护、文明施工措施情况进行现场监理。结束语：目前，我国建筑施工企业在“僧多肉少”的甲方市场形势下，是一个弱势群体，它只能是一个被动地去接受不公平的招标文件、合同条款，低于成本价中标妨碍了整个建筑业的健康发展。但是，实行“低价中标”，却又代表着市场竞争的发展要求和方向，它是通过经济杠杆推动行业和技术进步。特别是在当前国有投资占主要地位的情况下，“低价中标”能够有效减少一些人为因素，有利于防止腐败现象在招投标领域的发生，有利于建筑市场的竞争健康发展，有利于建筑业朝着优胜劣汰、强的更强、好的更好的势态发展。所以，探讨如何确定最优的“低价中标”评审招投标法，是实现业主与施工方“双赢”的途径，也是实现安全生产，文明施工的前提。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com